

咸阳市财政志

《咸阳市财政志》编纂委员会 编

陕西新华出版传媒集团
三秦出版社



咸阳市财政志

《咸阳市财政志》编纂委员会 编

陕西新华出版传媒集团
三秦出版社



图书在版编目（CIP）数据

咸阳市财政志 / 咸阳市财政志编纂委员会编. - 西安:
三秦出版社, 2017. 8

ISBN 978-7-5518-1489-8

I. ①咸… II. ①咸… III. ①地方财政—财政史—咸
阳 IV. ①F812.9

中国版本图书馆CIP数据核字(2017)第 159893 号

咸阳市财政志

《咸阳市财政志》编纂委员会 编

出版发行 陕西新华出版传媒集团 三秦出版社

社 址 西安市北大街147号

电 话 (029) 87205121

邮政编码 710003

印 刷 陕西隆昌印刷有限公司

开 本 889mm×1194mm 1/16

印 张 15.25

字 数 297千字

版 次 2017年8月第1版

2017年8月第1次印刷

标准书号 ISBN 978-7-5518-1489-8

定 价 68.00元

网 址 <http://www.sqcbs.cn>

凡 例

一、《咸阳市财政志》（1990—2010）以马列主义、毛泽东思想、邓小平理论为指导思想，坚持辩证唯物主义和历史唯物主义，坚持“三个代表”重要思想和科学发展观，忠实记述历史事实，力求达到思想性、科学性、资料性的高度统一。

二、本轮志书属续修性质的专业志，是《咸阳市财政志》（清末—1989）1993年2月版的续编，上限从1990年1月1日起，下限截止2010年12月31日，共计21年（个别数字因体制要求记述到2013年）。

三、本志采用横排门类、纵述历史、以横为主、纵横结合，以类系事，事以类从的方式，设篇、章、节三个层次，内容多的节下设目，目下用一、二、三或黑体字叙述。全志共4篇16章60节，共约45.8万字。卷首为序、凡例、目录、概述、大事记，篇尾为附录、编后记。本志衔接前志，叙述沿革提要及21年事物发展概貌，贯通历史发展脉络。

四、本志体裁采用述、记、志、传、图、表、录等形式表达，文图兼备，以志为主体，文体用语体文记述。文风力求严谨、朴实、简洁。编写技术按照《咸阳市第二轮两级志书行文规范》执行。

五、大事记以编年史方式，记述因政区撤并、分设、更名、隶属关系变更而发生的经济结构变动，财政收支的变化情况；财政机构的设置、合并、更名；行业协会的组建；政府出台的涉及财政的重要决定、办法、规定等地方性法规、政令或文件、重要会议、重大事件、省市领导调研、重大经济建设成就、科技成果、荣誉。

六、人物入志遵照《咸阳市志·人物编》的标准，坚持生不立传的原则，人物传略排列以卒年先后为序。为了体现专业志的特色，人物传收到市财政局局长；财政局出席市党代会、市人代会代表和政协委员。人物表收到市财政局副处级以上人员；出席市党代会、市人代会代表和政协委员；具有高级技术职称人员。

七、本志采用资料主要为咸阳市财政局机关的现存档案，市级相关部门档案及各县市区提供资料。记述以市级为主、兼及县市区，财政收支数据为全市数据，包括市本级数据。

八、本志地名、机构按当地习惯称谓；年代采用公元纪年；人民币币值；财政年度为当年1月1日至12月31日。

九、附录收集财政局文件汇编书，重要文件、学会、协会、章程。



目 录

概 述	(1)
大事记	(11)

第一篇 财政机构

第一章 行政管理机构	(47)
第一节 市级机构	(47)
第二节 县市区局机构	(54)
第二章 事业机构	(67)
第一节 企业财务管理处	(67)
第二节 生产资金管理处——财政投资评审中心机构	(68)
第三节 培训机构	(68)
第四节 国债服务部机构	(69)
第五节 收费机构	(69)
第六节 后勤服务机构	(70)
第七节 政府采购机构	(70)
第八节 监督机构	(71)
第九节 会计管理机构	(72)
第十节 工资发放机构	(72)
第十一节 会计集中核算机构	(73)
第十二节 国库收付管理机构	(73)
第十三节 其他机构	(74)
第三章 党团工青妇机构	(74)
第一节 中共组织机构	(74)
第二节 工青妇组织机构	(76)
第四章 社团机构	(77)
第一节 学术团体	(77)
第二节 其他组织机构	(78)



第二篇 财政改革

第五章 财政体制改革·····	(83)
第一节 省与市财政体制·····	(83)
第二节 市与县市区财政体制·····	(84)
第三节 市与秦都、渭城两区财政体制·····	(90)
第四节 市与开发区财政体制·····	(91)
第五节 管理体制调整和完善·····	(93)
第六节 预算管理体制改革·····	(100)
第六章 财政收支改革·····	(102)
第一节 行政事业单位工资统发·····	(102)
第二节 会计集中核算——国库集中支付制度改革·····	(103)
第三节 政府采购改革·····	(107)
第四节 农村税费改革·····	(111)
第五节 非税收入改革·····	(115)
第六节 财政投资评审·····	(117)

第三篇 财政收入

第七章 财政收入概况·····	(123)
第一节 财政收入与预算执行·····	(124)
第二节 强化征管 组织收入·····	(128)
第八章 税收收入·····	(140)
第一节 工商税收·····	(140)
第二节 农业税收·····	(145)
第三节 企业收入·····	(147)
第九章 非税收入·····	(150)
第一节 专项收入·····	(150)
第二节 其他收入·····	(154)
第三节 基金收入·····	(157)

第四篇 财政支出

第十章 财政支出概况·····	(163)
第一节 财政支出与预算执行·····	(164)



第二节	优化财政支出 促进经济发展·····	(166)
第十一章	经济建设类·····	(176)
第一节	基本建设资金支出·····	(179)
第二节	企业挖潜改造资金支出·····	(182)
第三节	科技三项费用支出·····	(184)
第四节	工业交通商业部门事业费·····	(186)
第五节	城市维护费及其他支出·····	(188)
第十二章	农林水气象等部门事业费·····	(189)
第一节	支援农业生产支出·····	(189)
第二节	农林水气事业费支出·····	(192)
第十三章	行政、公检法司等管理费支出·····	(195)
第一节	行政管理费支出·····	(195)
第二节	公检法司事业费·····	(198)
第三节	税务、统计、财政、审计等部门事业费·····	(201)
第十四章	教育文体科学事业费·····	(204)
第一节	教育事业费·····	(204)
第二节	文体广电科学事业费·····	(207)
第十五章	卫生、社会保障事业费·····	(210)
第一节	卫生事业费·····	(210)
第二节	计划生育事业费·····	(215)
第三节	社会保障支出·····	(220)
第十六章	专项支出、政策性补贴、财政基金等支出·····	(225)
第一节	专项支出·····	(225)
第二节	政策性补贴支出·····	(228)
第三节	支援不发达地区支出·····	(231)
第四节	财政基金支出·····	(234)





概 述

咸阳地处陕西关中平原腹地，位于九峻山之南，渭水之北，山水俱阳。咸阳历史悠久，是古代陆上丝绸之路沿线城市之一，是战国秦和我国第一个封建王朝秦的国都，是汉、唐等 13 个王朝的京畿之地，境内陵墓众多，绵延百里，蔚为壮观，堪称中国第一帝都，素以“秦都、汉唐陵”闻名遐迩。咸阳自公元前 350 年建都，历经朝代更替，名称和管辖区域多次变化，至新中国成立后，1983 年 10 月 5 日，国务院改原咸阳市为秦都区，咸阳地区为咸阳市，为省辖市，辖 2 区 11 县。1986 年新增渭城区，1993 年所辖兴平县撤县设县级市，1997 年，所辖杨陵区改为杨凌农业高新技术产业示范区，收归省管辖，咸阳开始实辖 2 区 1 市 10 县建制且保持至今。截至 2010 年，全市共有 169 个乡镇 3,736 个行政村，总面积 10,213 平方公里，总人口约 489 万。咸阳区域经济优势明显，境内煤炭、石灰石等自然资源丰富，农业生产发达，工业基础雄厚，科技力量较强，是陕西重要的粮、油、果、菜、畜、禽产地，是西北唯一的国家大型商品粮基地。经过多年的建设和发展，形成了富有咸阳特色的经济发展格局，北部和中部为能源建材基地、南部为高新技术产业开发区及电子工业区、石油化工工业区、武陵塬文物风景旅游区、市区商贸中心区。2003 年依渭河投资建成的咸阳湖一期生态景观，使古老水系与现代景观相互交融，人与自然和谐统一，千年古都焕发出新的生机与魅力。

1990—2010 年，咸阳市财政工作坚持改革发展，全面贯彻落实“三个代表”重要思想，深入实践科学发展观，在市委、市政府和上级财政部门正确领导和部署下，全市各级财政充分发挥部门职能，紧抓国家实施西部大开发历史机遇，围绕建设开放型现代化经济强市宏伟目标及构建和谐社会战略思想，转变理财观念，深化财政改革，拓宽理财领域，建立和不断完善公共财政框架体系，强化财政收入征管和支出科学化、精细化管理，依法依规理财，深入财政监督检查，加强机关作风和财政干部队伍建设。全市财政工作不断取得阶段性成果，“八五”“九五”期间，全市财政总收入年均增长 12.72%，增长较缓慢。“十五”期间，财源建设和财政改革初见成效，经济效益开始较快回升，财政总收入年均增长 16.04%。“十一五”时期，咸阳理财理念和方式发生重大转变，在经营财政理念上，跳出过去单纯收支圈子，运用市场观念和企业经营思想，将财政资金、财税政策等要素当作资本来运作，最大限度引导社会生产要素流动和调节





经济发展，促进财源建设和财政增收。财力保障实现五大转变：变消极为积极保障、变包揽一切为公共财政保障、变保障养人为保障办事、变被动为主动保障、变无限制为节约保障，咸阳各项改革不断完善全面推进，管理水平提高，财政收入较“九五”“十五”时期大幅快速攀升，不断迈上新台阶。1990—2010年，全市财政总收入700.05亿元，其中1990—1997年，年增收约1亿元；1998—2002年增加较之前翻1.5倍，增加2.5亿元；2003—2005年再次翻倍，增加5亿元；2006—2010年翻四倍多，增加20亿元。1990年，全市财政总收入4.88亿元，1996年总收入10.17亿元，突破10亿元，2009年总收入112.72亿元（其中地方财政收入31.67亿元），突破百亿元关口，成为陕西省第四个财政收入过百亿地市，当年财政总收入和地方财政一般预算收入增幅分居全省第一和第二位。至2010年，全市财政总收入148.08亿元，是1990年4.88亿元的30.34倍（其中地方财政收入43.48亿元，是1990年3.69亿元的11.78倍），财政运行质量不断提高，税收占地方财政收入的比重达到73.64%。财政总收入和地方财政收入占GDP的比重分别达到12.3%和4%，较2005年提高了5.3个和1.6个百分点。同时，县域经济发展良好，2009年，全市地方财政收入过亿元县市区8个（秦都区、渭城区、彬县、长武县、兴平市、三原县、泾阳县、旬邑县），其中秦都区突破2亿元大关。在财政收入大幅快速增长同时，财政支出适应计划经济向市场经济转变，吃饭财政向满足公共服务财政需要转变，增长不断加快。1990—2010年，全市财政总支出704.2亿元，其中1990年财政总支出5.1亿元；1996年财政总支出10.68亿元，突破10亿元；2009年113.89亿元，首次突破百亿元，位居全省第一2010年154.79亿元，是1990年的30.35倍。全市可支配财力由2005年的22.9亿元增加到2010年的84.5亿元，增长2.69倍，按全市总人口计算的人均可支配财力由459元增加到1,638元，增长2.57倍，按财政供养人员计算的人均可支配财力由1.2万元增加到4万元，增长2.33倍。同时，争取中央、省补助资金支持咸阳经济发展，2010年，中央、省转移支付咸阳总量达到100亿元，是2005年的4倍。财政收支规模的持续快速增长，有力地支持了咸阳经济和社会各项事业发展。

咸阳21年财政收入快速增长主要得益于将财源建设作为财政工作的第一要务，不断挖掘增收潜力，加强税收征管，培植财源，壮大财力。“九五”期间，咸阳财政克服税制变化和企业效益下滑困难，采取措施抓收入，建立纵向层层落实责任，横向密切联系管理机制，执行市、县、乡及市局科（处）室包县市区抓收入目标责任制，实行国税、地税、财政分块包干、分别考核办法，从1996年3月份起每月召开一次财政、国税、地税联席会议，协调工作，解决问题。对全市税源全面普查，摸清家底，建立税源档案，据实征收，堵塞跑、冒、漏、滴现象。合理规划、配置财源建设项目，注重优化财源结构，巩固主体财源，培育后续财源，开拓替代财源，“九五”期间，大力





培植群体财源和骨干财源，市财政投入 4,480 万元，先后建成秦都、渭城猕猴桃基地、三原兵马俑皮革生产线等 99 个项目，同时加快农业综合开发，提高科技含量，开创市县工农业生产现代化新路。“十五”期间，调整全市经济结构，加大经济建设力度，优化投资环境，拉动经济增长。强化农业的基础地位，保证支农资金及时到位，促进农业综合效益提高。抓住中央实施积极财政政策和西部大开发历史机遇，争取国债转贷资金、专项资金和银行贷款，进行城市基础设施、交通、农业、林业、水利、生态环境治理等方面建设。贯彻落实国务院关于加快国有大型企业改革和市委、市政府关于搞活国有小企业、扶持发展非公有制经济的决定，市财政筹措资金，先后设立“重大工业项目扶持基金”“工业发展基金”“中小企业贷款担保基金”等，为企业建设融资、技改等产业结构调整提供资金支持。发挥财政资金撬杆作用，采取金融考核、财政贴息等方式，督促金融机构加大信贷投放力度，进一步支持地方经济发展。“十一五”时期，财源建设坚持“基础财源抓巩固，支柱财源抓发展，骨干财源抓项目，新兴财源抓培植，整体财源抓提升”原则，抓重大项目、重点园区建设，支持中小企业和民营经济，实现财源建设与经济发展良性互动。五年市财政在重大项目上共投入资金 28 亿元，支持基础设施、生态建设和环境保护，城市品位得到提高，为一大批名优企业投资咸阳创造了良好的发展环境。2008 年，国家扩大内需保增长政策出台后，突出重点园区抓财源，市财政局协同相关部门争取项目，落实资金 5.47 亿元，支持沣渭新区、泾渭新区等园区建设，重点扶持了一批自主创新科技成果产业化项目，促进财政增收。投入 7,500 万元扶持全民创业和民营经济，扩大各级财政中小企业专项资金规模，特别是支持成立了“咸阳市中小企业信用担保公司”，着力解决中小企业融资难问题。在抓财源建设的同时，严格税收征管，协调国税、地税部门开展税收宣传和纳税稽查活动，加大执法和征管力度，整顿税收秩序，在抓好重大企业、纳税大户、重点税源监控的同时，加大零散税收征管力度，基本消灭了空白税种。协助税务部门抓税收征管网络建设，支持开展饮食娱乐业消费发票索要抽奖活动。

在开源做大财政经济蛋糕的同时，财政支出安排有保有压，一方面保证重点支出，保障改善民生，另一方面严控节流，严格一般性支出管理，缓解财政困难。实现从经济财政、吃饭财政向民生财政转变。1990—2010 年，咸阳各项支出占总支出比重从高到低依次为教育，经济建设，行政管理费（2010 年较 1990 年压缩了将近三分之二，但由于 1998 年前基数偏大，影响 21 年总额占比较大），抚恤、社会福利救济和社会保障，卫生，公检法司，抚恤、税务、统计、财政、审计等部门事业费、专项支出，文化广电科技，计划生育，政策性补贴，支援不发达地区。1990 年，市本级财政支出结构中行政管理费占比较高，社会保障、文化广电科技等支出占比过低，教育、农林水气象、公检法司经费、卫生事业费在 6.67%—7.47%之间，涉及其他民生和社会保障的





部分单项均未超过最高 2.52%。至 2010 年，市本级总支出较 1990 年增长 29.66 倍，除继续侧重经济建设，民生、三农、社会保障等支出涨幅在 30.68—191.17 倍之间，均高于平均涨幅，基本建立了与社会主义市场经济相适应的公共财政支出体系。对经济建设的投入，是财政支出的重中之重，1990—2010 年，全市共投入基本建设资金 2.06 亿元，企业挖潜改造资金 1.12 亿元，城市维护费 34.16 亿元、工交商事业 35.24 亿元。特别是 2008 年，在国家扩大内需政策指引下，加大了建设力度，将中央下达投资资金 7.82 亿元，主要用于廉租房、扶贫搬迁、中小学校舍安全、基层医疗卫生、农村公路等项目建设。同年，落实安排 18 亿元进行咸阳湖、沔河新区和城区路网建设等重点工程建设。安排救灾资金用于汶川地震灾区基础设施、公共服务设施和公共安全项目，帮助灾区恢复重建。产业园区建设是咸阳工业强市的重要途径，加大园区的“三通一平”配套服务功能等方面及“一地二区三园”建设财政投入力度。国有企业改革需要财政支持和投入，2004—2006 年，市财政连续 3 年，每年投入 420 万元建立国有企业改制基金，支持国有资产从竞争性领域退出。2007—2010 年，国有企业改制和工业发展资金支出 1.2 亿元。对中小企业发展，按照市场经济要求，转变财政支持经济发展方式，设立企业技改贴息专项资金，采取贷款贴息形式，支持企业技改和科技创新，扶持中小企业发展壮大。在搞好经济建设的基础上，全面落实“两个确保”^①、“两个保证”^②和“低保”政策，从 2001 年起，全市兑付 2000 年以前陈欠基层干部职工工资 1.2 亿元，各级兑现当年干部职工工资，调资和年终一次性奖励政策，实现省委提出的不发生新工资拖欠目标。2006 年，全市 13 个县市区全面实行了基层干部职工工资由县市区级统一发放。市财政配合审计、监察部门定期对工资性支出进行专项检查，保证干部职工工资、养老金和住房公积金按时发放。拨付下岗职工基本生活保障、“低保”、失业金补助资金，保证了全市 1.5 万贫困农民生活得到一定程度改善，维护了农村社会稳定。1990—2010 年，财政支出逐步打破所有制界限，对跨部门专项资金和预算内、外管理的同一类资金整合使用，集中财力，统一安排，使其增量部分向“三农”、教育、科技、卫生和社会保障倾斜，支持了咸阳各项社会事业的发展。支持“三农”，投入农业综合开发和产业化发展，重点支持了粮、果、畜、菜等主导产业和“一村一品”经济以及农业产业化经营和农村信息服务体系等。进行农村基础设施建设，实行财政支农补贴，改善了农村的生态环境和生活条件。实施旱腰带地区扶贫开发，先后启动扶贫开发重点村 498 个，完成移民搬迁 3.7 万人，解决了全市 35.6 万农村贫困人口的温饱问题，使其基本实现了脱贫；支持教育事业，重点支持中小学危房改造、贫困地区义务教育、“两基攻坚”^③、农村中小学现代远程教育、农村学校基础设施改造等。实行“两免一补”政策，免除城乡农村义务教育阶段中小学学生学杂费，农村中小學生还享受到免费教科书和寄宿生生活补助。发放高中教育阶段农村贫困学



生秋季“健康计划”补助，对小学至大学、职业学校家庭经济困难学生发放助学金。实施中小学“蛋奶工程”，提高贫困学生营养状况；支持社会保障体系建设，对城乡公共卫生服务体系建设、城市社区服务体系建设、农村养老试点、农村妇女免费住院分娩补助、城镇居民基本医疗保险扩面等不断加大投入，覆盖城乡、立体的社会保障体系在咸阳初步建立支持县乡卫生院建设，新型农村合作医疗制度试点范围不断扩大，缓解了农民“因病致贫，因病返贫”问题；支持民生八大工程，2007年咸阳开始，咸阳教育、就业和再就业工程、公共卫生、社会保障、住房保障、农村基础设施、公益性文化体育设施、城乡社区服务体系“民生八大工程”建设，2010年工程扩面提标，经过四年的建设，咸阳城乡民生状况得到较大改善，公共服务水平接近了全国平均水平，位居西部前列。支持文体广播事业、科学事业发展，对问题广播和科学事业投入不断加大，促进了全市科学技术知识普及、社会科学事业繁荣发展和科技服务水平。此外对城市公交车辆补助改革，粮、肉、盐等储备费用改革和经营性事业单位扩大发展实行财政贴息等举措，拓宽了财政支持社会发展的范围，财政支持社会事业发展更全面。在严控不必要开支，节约资金方面，重点严格控制行政事业单位人员支出，清理超编、计划外用工等人员 1,750 人，取消对其财政供养。分流干部 1,449 人，减少停止 176 个行政事业单位财政拨款，24 个全额拨款行政事业单位转差额，7 个差额转自收自支，定额上交单位 6 个，促使部分有条件的事业单位向自收自支和企业化管理过渡。“九五”期间，合理调整支出结构，压缩“人、车、会、话”等非生产性支出。2000 年元月，市本级 182 个党政机关和全额拨款事业单位 7,530 名在职职工和离退休人员工资实行“编办定编定员，人事核实人员，财政核拨经费，银行统一发放”工资统发管理改革，清理了编外人员，实行工资 IC 卡发放办法，当年节约财政支出 1,971 万元，强化了人员支出预算约束，使机关消肿，减少不应负担的开支。对公务专项经费坚持按标准核定，会议费一次包干到单位。1999 年，开始推行政府采购制度，对市直单位设备购置、维修工程、机动车辆统一保险实行政府统一采购，之后采购规模和范围不断扩大，将车辆加油、大型会议召开、建设工程等大宗支出均纳入政府集中采购，使有限财政资源得到合理配置，节约了财政资金。

这 21 年，财政改革为财政工作良好迅速发展提供了动力，激发出了活力。改革涉及到财政体制、国库预算、农村税费及农村综合、非税收入、政府采购、会计集中核算、国库集中支付、财政投资评审等，其中财政管理体制改革是财政改革的核心。1990—2010 年省对市、市对县进行了多次财政管理体制调整和改革，咸阳先后执行包干制^④分税制财政管理体制，执行省管县、“乡财乡用县监管”^⑤财政体制，财政转移支付、增收节支激励等配套改革政策，不断调整、理顺收入分配关系，建立了适应社会主义市场经济发展要求，规范合理、兼顾各方利益的财政管理体制，体制在划分各级



财政事权和支出范围的基础上，按税种、按比例划分各级收入，实现上下互动、利益共享、风险共担，有效调动了各级政府发展经济、增收节支积极性。省财政在集中财力的同时，不断加大对咸阳县市区转移支付力度的同时，对增量部分逐步尽量让利于市财政，市对县市区、县市区对乡镇也分别不断加大让利力度，财政改革使市县增强了培植财源、做大经济财政“蛋糕”的积极性，县对乡、乡对村收支进行规范统一监管，缓解了县乡财政困难和债务负担，推进了市县基本公共服务均等化。1990—2010年，省市县事权和支出范围划分^⑥基本延续以前政策不变。在收入范围划分上，1988—1993年，咸阳执行省市县包干财政管理体制，财政收入按“总额分成”办法上解省。处于计划经济体制向市场经济体制过渡期。包干体制促进了咸阳经济发展和财政收入的增长，但执行中弊端不断涌现，政府间收入完全按企业隶属关系划分，重复建设和投资膨胀加剧，财政资金分配随意性和不合理性增加。1994年，中央对地方进行分税制财政体制改革。按照陕西省委、省政府“先把中央的改革方案推行下去、省与地市暂维持一年”的安排部署，1995年，咸阳实施分税制财政体制改革，此次改革省对咸阳确定了省、市固定收入、共享收入范围，确定咸阳税收返还基数及上划中央“两税”（消费税和增值税）增量部分中央返还地方收入系数（1:0.3），按体制留归地方的固定收入和咸阳共享收入部分，省财政集中了50%。具体收入上解结算办法由原来的总额分成改为递增上解（以1993年应上解省财政的总额分成收入数为基数，确定咸阳递增上解比例为8%）。咸阳按照省对市体制改革，制定了市对县财政体制，对区按隶属、市县按属地划分财政收入，参与指导县区界定与乡镇事权和收支范围，核定上解或补助基数。坚持权责统一，人财物相随，存量不动、增量适当调整原则，通过渐进式改革建立了咸阳分税制的基本框架。在保持各县市区1994年既得财力的基础上，通过增量微调适当集中财力，增强市级宏观调控能力，支持全市重点建设，缓解县市区之间特殊矛盾。2002年，中央进行所得税分享体制改革，陕西按中央要求打破按企业隶属关系划分企业所得税收入办法，实行按比例分享。将咸阳分享的所有企业所得税和个人所得税收入全部作为省市共享收入，各分享50%。咸阳对县市区的所得税收入分配体制也依此调整执行，各县市区企业实现的所得税，地方分享留成的25%全部留县市区，2003年，按中央、省调整比例改为20%。至2003年，分税制执行近10年，县级财政普遍困难，保工资、保运转压力较大的状况越来越突出。省财政完善财政体制，于2004年对省以下进行了执行分税制财政管理体制以来力度最大、最全面的调整和完善，新体制按税种、按比例划分收入和实行属地化征管，咸阳对市以下财政体制随后进行了调整，对县市区按税种、按比例划分收入，建立上下互动的收入增长机制，在保证各级既得利益基础上，存量不动，增量适度集中，财力分配向困难县市区适当倾斜，适当增强和调动财政困难县乡财力发展。取消兴平、三原、泾阳、彬县四县递增



上解办法，实行定额上解，取消市集中县市区上划中央“两税”增量返还 0.15 及总额分成比例办法^⑦，改按增量比重计算。市对县市区共享 9 税当年净增量，在 2004—2007 年 4 年内实行超目标增长分配激励政策，2008 年取消了增长目标和按比例分配政策，省市集中县市区的当年净增量当年全额返还县市区。体制调整和完善后，各县市区因上划省级收入而影响的财力增量得到了市财政的全部保证，缓解了原分税制体制对县市区财力的影响。作为分税制财政管理体制重要组成部分的财政转移支付制度，自 1998 年起省财政建立，对困难县执行过渡期转移支付补助。2003 年改为一般性转移支付，并从县市区扩大到困难市本级。同年，为防止市县对一般性转移支付产生依赖，省财政建立和完善了对市县的激励性转移支付，实行“两保两挂”和收入上台阶激励奖励办法^⑧。2005 年，省财政对县区实施“三奖一补”^⑨办法。2006 年，省财政《关于对市县激励约束考核办法》，对市县实行“三奖三管六保障”^⑩激励约束考核办法。咸阳激励政策同年，省财政建立偿债激励机制，解决基层财政债务负担沉重问题，逐步化解县乡政府债务，实行“一奖、一补、一罚”^⑪考核办法。2007 年，开始实行省管县财政体制改革，咸阳永寿县、淳化县、武功县先后被纳入改革试点，在行政管理体制不变的前提下，财政收支和工作直接受省财政管理。市财政不再参与省管县税收收入分享，不再集中县级新增财力。这些改革调动了市县发展县区经济积极性、提高了财政管理水平，县乡财政困难有所缓解。理顺省市县财政体制后，解决乡镇财政管理体制中存在问题成为体制改革新的侧重点。20 世纪中后期，在短缺经济结束和市场竞争加剧的大背景影响下，咸阳乡镇和村办集体企业大批亏损、破产，县级对乡镇收入集中力度也不断加大，农村事务刚需增加及减免农业税，使得乡镇收支矛盾不断加剧，运行陷入困境，举步维艰。2006 年，全省进行“乡财乡用县监管”改革，咸阳县市区政府顺应改革，从大局出发，让利于乡镇，对乡镇财政资金实行统一调度，逐步提高对乡镇政府转移支付比例，建立乡镇公用经费稳定增长机制，乡镇财政优先保证人员工资正常发放和机构正常运转，并向农业、教育、卫生、社会保障等领域倾斜。村级财政性补助资金同样实行了“村财村用乡代管”制度，由乡镇财政所集中核算并代理会计服务工作。财政管理体制调整和调整后，2006 年，市本级和 13 个县市区财政全部实现收支平衡、略有结余，“吃饭型”财政逐步向公共财政转变。县市区增强了公共财政保障能力，防范县乡财政债务风险，为基层政权和社会稳定提供制度保障。同时其他财政改革不断推进，1994—2005 年，进行了农业税改革。2005 年，全市免征农业税，免征额 1.32 亿元，咸阳 360 万农民实现了农业税收“零负担”。2006 年，农村税费改革转型为农村综合改革。实行村级公益事业建设“一事一议”以奖代补，落实了粮食直补、综合补贴、农村义务教育、“两免一补”等各项政策。咸阳预算外资金（非税收入）改革启动走在了全省前列，1995 年 10 月，率先成立市级行政事业性收费资



金及罚没收入管理专门机构，实行行政事业性收费资金及罚没收入收支统管办法。2009年，完善“收支统管”“罚缴分离”管理办法，建立“咸阳市非税收入信息化管理系统”及“单位开票，银行代收，财政统管，政府统筹”的新型管理模式，实现了非税收入的“收缴分离”“收支脱钩”。“九五”改革后到“十五”期间，市本级累计完成行政事业性收费8.1亿元，有效补充了预算内经费不足。创新会计管理模式，2001年，成立市级机关会计核算中心，242个单位纳入集中核算，行政事业单位会计信息质量明显提高，2008年5月，会计集中核算中心撤销，成立国库集中支付中心，实现会计集中核算向国库集中支付转轨，通过建立国库单一账户体系，规范财政资金支付运行机制，提高了预算执行透明度和资金运行效率、使用效益。2006年，开展了政府收支分类改革，使用新的科目体系和部门编码，从功能和经济分类对基本支出、项目支出进行细化核算，财政收支账目更加清楚明了，为财政资金科学精细预算、分析、决策、监督提供全面、真实、准确数据信息。

在财政体制改革不断深化、完善的同时，财政管理水平逐步提高。预算管理从只分几大类的粗放型经费包干到预算到类款项的精细化部门预算，预算范围扩大到部门所有资金，定额定员且对经常性支出停止追加，保持一个部门一本预算，实行综合预算，强化预算约束。2002年，为适应向公共财政管理过渡需要，市级改革预算编制方法，建立新型预算管理模式，统筹运用预算外资金，编制综合收支预算，制定科学合理定员定额标准，采用零基预算，细化预算编制，对收入、支出编制到类、款、项，市级首先在市林业局等3个部门进行了部门预算改革试点，2003年、2004年，逐步扩大试点范围。2005年，部门预算在市级部门单位全面推行。至2008年全市所有部门单位实行了部门预算。从执行情况看，除上级专款、突发性事件和增人调资外，无一例追加，公共财政资金安排有了清楚账。进行建立现代企业制度试点和资产运营结构试点，支持国有企业股份制改造和非公有制经济发展，建立中小企业贷款担保制度，增资减债，“九五”期间，全市70%以上的国有企业完成改制，盘活资产6亿多元。在咸阳偏转集团公司、咸阳造纸厂进行现代企业制度改革试点，在兴平市进行综合性产权制度改革试点，加快企业改制和结构调整步伐。开展财政投资评审工作，2004—2008年，市级完成投资评审项目56个，送审投资额10.5亿元，核减投资额2.4亿元，平均核减率22.9%。财政信息化建设“金财工程”于1996年开始筹建，至2010年，建成国库集中支付、部门预算、工资统一发放和工资查询、非税收入等10个主要业务信息系统。财政管理工作日趋规范，财政监督逐步严格。落实行政部门执法责任制，坚持依法理财，贯彻落实《行政许可法》，对涉及行政许可的财政审批事项进行清理规范，制定完善市财政局《行政处罚程序暂行规定》《专项资金管理办法》等财政管理制度，使财政管理科学化、规范化。开展财政收入质量检查，强化对税收征管、非税收入质量



检查，对财政政策执行情况检查，重点开展对国债资金、支农资金、社保资金、清理“小金库”和会计信息质量等专项检查。对重点财政支出进行监督。建立财政资金使用效益跟踪反馈制度，对教育事业费、计划生育费和其他财政周转金、专项基金的使用情况进行专项检查，及时发现和解决支出管理中存在问题。制定各项专项基金、周转金使用管理办法和财务规定，改变过去只管指标不管项目管理办法，既实行指标控制又实行项目监管，提高了资金使用的社会效益和经济效益。强化会计基础工作，进行会计执法检查，2001—2010年共检查2,463户，查出违纪资金7,685.62万元，收缴199.43万元，处罚75.95万元。举办会计人员继续教育培训班173期，培训财会人员2.6万人次。至2010年，在咸阳所有乡镇建立了“农村财务服务中心”，规范了农村会计基础工作。加强国有资产管理，对企业占用国有资产进行登记核实，对行政事业单位资产进行清查，摸清“家底”。2009年，全市建立了行政事业单位国有资产管理动态系统。2010年，开始统一集中管理行政事业单位资产出口和入口，提高资产使用效率。在做好财政业务工作同时，紧抓财政干部学习教育培训，开展党风廉政建设和社会主义精神文明建设，促进财政干部思想作风、工作作风转变，提高服务水平。加强财政宣传工作，1986年创办了《咸阳财会》杂志，2010年共出刊115期，登载各类交流文章4000多篇。2005年，建立咸阳市财政信息网，实行政务公开，进行政民互动、便民服务。

21年，在漫漫的历史长河中，可能只是一朵转瞬即逝的小浪花，一捧默默流走的细沙，但对投入其中的这代财政人，心中留下的情结是燃不完的热情，擦不尽的汗水，挥不去的烙印。探索、改革、创新，集中智慧，发展经济，集聚更多的财政资金造福于民、强市富民历史重担无不时时提醒激励每个财政人，日日为之付出努力。这21年，财政收支增速迅猛，各项事业蓬勃发展，人民生活安康富裕，社会和谐稳定，倾注财力打造的魅力宜居城市咸阳越来越令人瞩目，谱写了财政工作的一曲曲动人乐章。新的历史时期，财政人面临的压力和困难依然艰巨：财源结构不尽合理，财政收入总量不大，占GDP的12.35%比重偏低；支出结构固化，调控能力减弱；财政自给不足，基层十分困难；背负沉重包袱，财政风险加剧；体制还需完善，管理水平亟待提高。这些工作涉及面广事杂，不会一蹴而就，需要一代一代财政人继续不断努力去解决，去完成。曾经的历史俱往矣，但留下了不少宝贵经验和启示值得借鉴，新的时期肩负新的使命，咸阳财政人在新的财政发展之路上必会继续承前启后、继往开来，创造新的成绩，写下新的优美篇章！

①两个确保：确保国有企业下岗职工基本生活费按时足额发放，确保企业离退休人员养老金按时足额发放。



②两个保证：保证机关事业单位干部职工工资按时足额发放，保证离退干部离退休费按时发放和离休干部医疗费按规定实报实销。

③两基攻坚：基本普及九年义务教育，基本扫除青壮年文盲。

④“包干”财政体制：省财政将城乡个体工商户营业税、个体工商业户营业税、城乡个体工商户所得税、个人所得税、个人收入调节税、车船使用税、房地产税、屠宰税、牲畜交易税、集市交易税、国营企业工资调节税、奖金税、契税、农林特产税 13 个小税种划归地市，作为地市固定收入，省级不参与总额分成，并对咸阳实行收支包干。在此基础上，咸阳对县市区也实行了“包干”财政体制。

⑤乡财乡用县监管：坚持预算管理权、资金所有和使用权、财务审批权“三权不变原则，实行”预算共编、账户统设、资金统调、集中收付、采购统办、票据统管”的乡镇财政管理办法。供养人员工资全部收归县级统管，统一发放。经费统拨，统一制定乡镇公用经费标准，由县财政按进度拨付。

⑥市县事权和支出范围划分：市县主要承担本地区机关运转及经济、事业发展支出。包括市县基本建设投资，市县企业挖潜改造资金、新产品试制费、简易建筑费，支援农业支出，市县农林水利事业费，工业、交通、商业事业费，文教科学卫生事业费，抚恤和社会救济费，行政管理费（含公安、司法、检察支出），其他支出。

⑦总额分成：省财政将地市固定收入和省级与地市共享收入加在一起，同地市财政支出挂钩，确定一个分成比例，实行总额分成。

⑧两保两挂和收入上台阶激励奖励办法：保工资、保平衡，省财政激励补助与县区财政收入增幅挂钩、奖励与财政收支平衡挂钩。

⑨三奖一补：省财政对困难县增加财力给予奖励，对县乡政府精简机构和人员成效显著的给予奖励，对产粮大县给予奖励，对消化以前年度陈欠工资给予一次性补助。

⑩三奖三管六保障：省财政对县区税收收入增长、地方财政收入上台阶、产粮大县给予奖励；对控制财政供养人员增长、控制和化解政府债务、消化以前年度累计赤字加强管理；对农业、义务教育、社会保障、农村公共卫生、乡村组织运转、政法机构等经费给予保障。

⑪一奖、一补、一罚：市县每化解一笔债务，省财政奖励一笔，原有债务销号一笔。

